



编制海洋功能区划

认真组织实施

海洋管理法律法规

阿东

海洋功能区划是我国政府在 20 世纪 80 年代末期提出并组织开展的一项海洋管理的基础性工作，其目的在于为海洋行政管理提供科学依据，为国民经济和社会发展提供用海保障。该项工作自提出以来，得到了全国人大、国务院和有关部门的高度重视，已经颁布实施的《中华人民共和国海域使用管理法》、《中华人民共和国海洋环境保护法》等法律法规，明确了其在海洋管理工作中的法律地位和作用。与此同时，国家海洋局会同国务院有关部门和沿海地方政府于 1989~1993 年、1998~2001 年开展了两次大规模的海洋功能区划工作，其主要成果已在海洋行政管理工作中得到有效应用，成为各级人民政府监督管理海域使用和海洋环境保护的依据。

一、什么是海洋功能区划？

海洋功能区划，是指根据海域的区位条件、自然环境、自然资源、开发保护现状和经济社会发展的需要，按照海洋功

能标准，将海域划分为不同使用类型和不同环境质量要求的功能区，用以控制和引导海域的使用方向，保护和改善海洋生态环境，促进海洋资源的可持续利用。其中，区位条件是指开发活动占有的场所及场所具有的属性，自然环境是指海域的地质、地貌、气候、水文、生物、化学环境、自然灾害等，自然资源是指港口资源、渔业资源、矿产资源、海水资源、可再生能源、旅游资源、滩涂资源等，开发保护现状是指海域使用现状和海洋生态保护现状，经济社会发展的需要是指国民经济和社会发展对海洋资源和海域空间产生的需求。

按照《海域使用管理法》的规定，海洋功能区划分为国家、省、市、县四级。其中，全国海洋功能区划的主要任务是：科学划定主要的海洋功能区及开发保护重点和管理要求，合理确定重点海域的主要功能，制定实施《区划》的主要措施；沿海省、自治区、直辖市海洋功能区划的任务是：确定本地区海洋

功能区的开发保护重点，将全国海洋功能区划划定的功能区落实到具体海域，并根据各地实际情况，划定一批整治利用区（如景观保护区、防灾区、污染防治区、海砂禁采区、禁渔区等）；市（地）和县（市、区）海洋功能区划应当划分详细的海洋功能区，并根据省级海洋功能区划确定的目标及地方国民经济和社会需求，制定海域使用计划。

二、为什么编制海洋功能区划？

首先，开展海洋功能区划工作是依法行政的需要。最近，党中央、国务院领导多次强调：一切政府机关都必须依法行政。对于海洋管理工作而言，最重要的是加快海洋立法和执法工作。经过多年努力，《中华人民共和国海洋环境保护法》、《中华人民共和国海域使用管理法》及其他法律法规相继颁布，使得我国海洋管理工作的主要方面基本做到了有法可依。有法可依是依法开展海洋行政管理工作的前提，但是，并

不等于有了海域使用管理法,就能管理好海域;有了海洋环境保护法,就能保护好海洋环境。正如王曙光局长在学习贯彻《海域使用管理法》座谈会总结讲话中指出的“海域使用管理法的颁布只是万里长征的第一步,更艰巨、更繁重的任务还在后头”、“要切实做好支撑性工作,为全面实施海域使用管理法打下良好的基础。一是要抓紧完成海洋功能区划工作。没有海洋功能区划,海域使用审批就无从谈起,也就没有海域使用管理法的顺利实施。”

其次,编制海洋功能区划是合理使用海域的需要。20世纪60年代以来,我国海洋开发利用活动逐步从传统的“兴渔盐之利,行舟楫之便”向包括油气资源开采、固体矿产资源开采、海水增养殖、滨海旅游、海水综合利用、海洋能开发等在内的海洋综合开发利用模式转变,到20世纪80年代末期,海域使用活动逐步复杂化和多元化。由于缺乏统筹协调机制,各个部门和行业分别制订和实施用海规划和计划,造成海洋开发过程中矛盾日益突出,沿海地区屡次发生港口航道、水产养殖、石油勘探、盐业生产、滨海旅游、军事设施之间的纠纷与矛盾。通过海洋功能区划工作,可以从海洋的整体利益和长远利益出发,综合平衡有关部门、行业在开发利用海洋中的关系,协调解决不同部门、行业之间的用海矛盾,达到合理开发利用海洋资源、促进海洋产业协调发展的目的。因此,《海域使用管理法》第四条规

定:“国家实行海洋功能区划制度。海域使用必须符合海洋功能区划”。

第三,编制海洋功能区划是保护和改善海洋环境的需要。与陆地相比,海洋环境复杂多变,具有明显的全局性、复杂性和特殊性。20世纪80年代以来,我国海洋环境总体质量持续恶化,污染损害事件频繁发生。通过海洋功能区划工作,可对海域环境特定条件进行详细分析,为避免和减轻各种海洋开发利用项目之间的有害影响提供依据。同时,海洋功能区划通过对必要依托陆域的自然条件、使用现状和未来发展趋势的综合分析,明确了陆源污染的来源、分布和可能带来的影响,为合理分配岸线和近岸海域,减轻陆源污染物对海洋的污染提供了依据。因此,《海洋环境保护法》第六条、第七条、二十四条、三十条、四十七条规定根据海洋功能区划科学合理使用海域、制定海洋环境保护规划、开发利用海洋资源、选择入海排污口、设置陆源污染物深海离岸排放排污口、兴建海洋工程建设项目等。

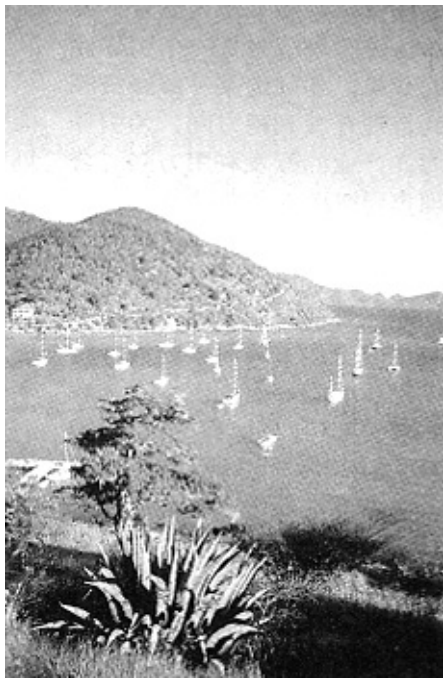
三、怎样编制海洋功能区划?

(一)编制海洋功能区划的指导思想是:以实施可持续发展战略、促进国民经济和社会发展为中心,以保护和合理利用海洋资源、提高海域使用效率、遏制海洋生态恶化、改善海洋环境质量为目标,从海洋开发利用现实与未

来发展需要出发,协调好与其他涉海规划、区划的关系,科学合理划定海洋功能。

(二)编制海洋功能区划的原则是:按照海域的区位、自然资源和自然环境等自然属性,科学确定海域功能;根据经济和社会发展的需要,统筹安排各有关行业用海;保护和改善生态环境,保障海域可持续利用,促进海洋经济的发展;保障海上交通安全;保障国防安全,保证军事用海需要。

(三)编制海洋功能区划是科学决策过程,这是海洋功能区划得到各部门、行业认可并得以有效实施的前提。要做到科学编制,一是要求各位领导、专家严格把关,编写组成员要以高度的责任感和科学的态度开展工作;二是遵照和执行国家统一制定的标准和规范,并根据各地实际情况,灵活使用;



三是应用最新科学技术手段提高海洋功能区划的编制技术水平。

(四) 编制海洋功能区划是统筹协调机制的建立过程。应当成立有关单位领导和专家参加的领导小组、技术指导组和编制机构,全面、准确、及时获得有关部门的资料和规划成果,各项成果要广泛征求涉海部门、行业及重要用海单位的意见,协调解决不同部门、行业之间的用海矛盾。

(五) 海洋功能区划的成果应当具有可操作性。从海域使用管理角度看,海洋功能区划是一个规定性的成果。即规定某一海域适宜和应该干什么,为审批用海项目提供依据;从海洋环境保护角度看,海洋功能区划应当是一个限制性的成果。即规定某一海域不适宜或限制干什么,为审批海洋或海岸工程建设项目提供依据;从海洋资源管理工作角度看,海洋功能区划应当是一个引导性的成果。即规定某一海域资源的合理开发利用方向,为引导海洋产业的开发利用方向、合理布局海洋生产力提供依据。

四、下一步工作重点

(一) 加快省、市、县级海洋功能区划编制、审批工作。沿海县级以上地方人民政府海洋行政主管部门要会同本级人民政府有关部门,尽快完成省(自治区、直辖市)、市(地)和县(市)三级海洋功能区划的编制或修订工作。省级海洋功能区划经省级人民政府审核同意后,报国务院批准。市、县级海洋功能区划经该市、县人民政府审核

同意后,报所在省、自治区、直辖市人民政府批准,并报国家海洋局备案。

(二) 依法行政,认真组织实施海洋功能区划。各级海洋功能区划经批准后,应当向社会公布。各级人民政府要根据《中华人民共和国海域使用管理法》、《中华人民共和国海洋环境保护法》及其它涉海法律法规的规定,依据海洋功能区划管理海域、保护海洋环境。县级以上人民政府海洋行政主管部门要依据海洋功能区划,对海域使用申请进行审核。不符合海洋功能区划的海域使用项目不得颁发海域使用权证书。

(三) 监督检查,确保海洋功能区划目标的实现。国家海洋局要会同有关部门建立行之有效的海洋功能区划监督检查机制,保证海洋功能区划的顺利实施。对于不按海洋功能区划批准使用海域的,要明确项目停工、拆除、迁址或关闭的时间表,并提出恢复项目所在海域环境的整治措施。通过监督检查,切实做到以海洋功能区划引导和制约用海需要,促进海上基础设施共享、降低开发利用成本,实现海洋开发利用从粗放型向集约型转变,提高海域使用效率。

(四) 依靠科技,完善海洋功能区划的技术支撑体系。利用现代科技手段,对海域、海岸和海岛的资源与环境、使用状况进行

调查、统计和动态监测,为海洋功能区划的编制与监督管理提供各种信息。建立并完善海洋功能区划管理信息系统,实现海洋基础地理、资源环境、社会经济、利用现状、区划和规划等信息资源共享,提高各级海洋管理部门和其他涉海部门的综合决策能力和办事效率。

(五) 搞好宣传教育,推动海洋功能区划工作。深入进行海洋科学知识、海洋发展战略及有关方针、政策的宣传教育,增强全民海洋国土和海洋可持续发展观念,为实施海洋功能区划营造良好的社会氛围。多层次、多渠道、有针对性地做好海洋功能区划的宣传和培训工

(作者单位 国家海洋局
海域管理司)

重要启事

- 本刊电话已改为 62114471
传真: 62173569
敬请作者、读者及相关单位
使用新电话号码。